Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2014–2015

34 088

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) en Richtlijn 2013/33/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PbEU 2013, L 180)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD
Ontvangen 22 juni 2015

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-raad. Ik dank de leden van de vaste commissie voor hun bereidheid om zo spoedig voorlopig verslag uit te brengen.

In het onderstaande zal ik eerst een antwoord geven op de vragen die door meerdere fracties gesteld zijn over de belangrijkste thema's van het wetsvoorstel. Daarna zal ik de overige vragen per fractie beantwoorden.

I. BELANGRIJKSTE THEMA'S

Volledig en ex nunc onderzoek

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel bij de invoering van het volledig en ex nunc onderzoek is dat het niet zou moeten leiden tot een langere rechterlijke procedure. Hiertoe zijn wettelijke termijnen opgenomen in het wetsvoorstel en hier is ook de extra financiële ondersteuning van de rechterlijke macht op gebaseerd, waarop ik hieronder nog nader zal ingaan. In reactie op de vragen hierover van de leden van de VVD-fractie kan ik aangeven dat ik mij hiervan terdege rekenschap heb gegeven.

Volledig onderzoek

De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen gesteld over het volledig en ex nunc onderzoek, mede naar aanleiding van hetgeen hierover is opgemerkt in de memorie van toelichting. Zij vragen specifiek of het beginsel van integrale toetsing niet juist inhoudt dat een rechter de bevoegdheid heeft om – binnen bepaalde grenzen – de inhoud opnieuw te beoordelen.

kst-34088-C
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

De leden van de SP-fractie hebben hierover ook enkele vragen en vragen ook specifiek naar de wijziging in de intensiteit van de toetsing en de relatie tot artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.
De leden van de PvdA-fractie vragen in het licht van het volledig en ex nunc onderzoek of de regering verwacht dat deze aangescherpte kwaliteitscriteria tot langere rechterlijke procedures aanleiding kunnen geven en hoe dit zich verhoudt tot het eveneens door de richtlijnen gestipuleerde streven naar snellere beslisprocedures.
De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat de regering onduidelijkheid heeft gecreëerd over de intensiteit van de volle toets in de memorie van toelichting en vragen wat het verschil zal zijn tussen de huidige, deels marginale toets, en de toets na implementatie van dit wetsvoorstel. Zij vragen voorts welke argumenten de regering heeft om te kunnen stellen dat de rechter niet zelf mag oordelen over de geloofwaardigheid, maar slechts het oordeel van de IND hierover marginaal mag toetsen.
De leden van de SGP-fractie informeren of de regering kan bevestigen dat het voorstel om een uitgebreidere toetsing door de rechter mogelijk te maken er niet toe zal leiden dat de rechter op de stoel van het bestuur gaat zitten. Zij vragen in hoeverre het reëel en wenselijk is om te verwachten dat de rechter zelf een oordeel kan vormen over de zaak op de wijze als door de IND gebeurt.

De verplichting tot het doen van een volledig en ex nunc onderzoek naar zowel de feitelijke als de juridische gronden van het asielverzoek is opgenomen in artikel 46, derde lid, van de Procedurerichtlijn. In het wetsvoorstel is de tekst van de richtlijn nauwgezet gevolgd. Het invullen van deze verplichting is mede een verantwoordelijkheid van de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak). In de memorie van toelichting heb ik aangegeven hoe ik deze verplichting zie in het licht van de onderscheiden verantwoordelijkheden van bestuur en rechter.

Principieel zou het vanuit het oogpunt van scheiding der machten niet juist zijn wanneer de rechter volledig los van het oordeel van het bestuur een eigen oordeel zou geven over de gronden voor het asielverzoek. Praktisch gezien is de procedure bij de rechtbank ook niet geschikt voor een dergelijk onderzoek en dit zou leiden tot onnodige dubbelingen in het onderzoek naar de aanvraag. Deze argumenten van principiële en praktische aard zijn bij de voorgestane invulling van het volledig en ex nunc onderzoek leidend geweest.

Op dit moment is sprake van verschillende intensiteit van toetsing in het oordeel van de rechter. Sommige delen van de beschikking, waaronder de bewijsbare feiten en de beschermingsbehoefte op basis van de door het bestuur vastgestelde feiten, worden door de rechter vol getoetst, terwijl andere elementen, waaronder de geloofwaardigheidsbeoordeling, marginaal worden getoetst. Onder de herziene Procedurerichtlijn zal hier geen sprake meer van zijn, maar zal er een volledig en ex nunc onderzoek plaatsvinden. Het is voorts niet zo dat de regering stelt dat de rechter slechts het oordeel van de IND over de geloofwaardigheid marginaal mag toetsen, zoals de leden van de Groen-Links-fractie lijken te veronderstellen.

Een verandering van de wijze van toetsing door de rechter is onvermijdelijk gelet op de verplichting van de richtlijn. Er blijft evenwel sprake van een toetsende rechter en niet van een beoordelende rechter. De rechter hoeft, in de woorden van de leden van de SGP-fractie, niet op de stoel van het bestuur te gaan zitten. De rechter hoeft in die zin geen eigen oordeel te geven over het asielverzoek, maar dient het bestuursoordeel over het

asielverzoek te toetsen. Er is in mijn ogen derhalve ook geen verplichting voor de rechtbank voor het doen van zelfstandig onderzoek. Het dossier van het bestuur blijft het uitgangspunt. De rechter is echter niet gebonden aan het oordeel van het bestuur en kan dit kritisch toetsen. Mede om de rechtbanken te faciliteren in deze taakuitoefening is op een van de essentiële punten van de asielbeschikking, de geloofwaardigheidsbeoordeling, de motivering versterkt. Dit is de zogeheten integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. Deze zal naar verwachting ook de noodzaak bij de rechtbank wegnemen om zelfstandig onderzoek te doen naar de geloofwaardigheid.

Artikel 47 van het Handvest, waar de leden van de SP-fractie naar verwijzen, is sinds 1 december 2009 bindend. Het is derhalve al langere tijd onderdeel van het geldend recht. De marginale toetsing van onderdelen van de asielbeschikking, zoals deze tot op heden wordt toegepast, is altijd in overeenstemming geacht met artikel 47 van het Handvest.

Ex nunc onderzoek

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre nieuwe asielmotieven nog in de ex nunc toets door de rechter mede betrokken kunnen worden.
De leden van de CDA-fractie vragen of de verandering ten aanzien van de invoering van een ex nunc onderzoek naar verwachting zal leiden tot een toename of afname van honoreringen.
De leden van de GroenLinks-fractie hebben ook enkele vragen over het niet meenemen van nieuwe asielmotieven en vragen of de bestuurlijke lus mogelijk op dit punt goed zou kunnen werken. Tevens vragen zij zich af of de regering het met hen eens is dat het uitsluiten van nieuwe asielmotieven bij de ex nunc toets het risico op opvolgende asielaanvragen zal vergroten.
De leden van de SGP-fractie vragen of de regering erkent dat de mogelijkheid om in de beroepsprocedure nieuwe asielmotieven aan te voeren kan leiden tot calculerend gedrag, namelijk doordat asielzoekers motieven achterwege laten. Zij vragen welke afweging de regering maakt als het gaat om de negatieve en positieve effecten van deze mogelijkheid voor de snelle en zorgvuldige behandeling van asielprocedures.

Het wetsvoorstel wijzigt niets in de ex nunc toetsing door de rechtbank. Het huidige artikel 83 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) voorziet sinds 2010 in ex nunc toetsing ten aanzien van de feiten en omstandigheden die na het bestreden besluit zijn aangevoerd én wijzigingen van beleid die na het bestreden besluit zijn bekendgemaakt. Er zal derhalve ook niets veranderen ten aanzien van de inwilligingen van asielverzoeken.

Het ex nunc onderzoek, waar artikel 46, derde lid, van de Procedurerichtlijn toe verplicht, is niet nader ingevuld in de richtlijn. Het is in dat licht niet met zekerheid te zeggen of het zich ook uitstrekt tot nieuwe asielmotieven. In het oorspronkelijke voorstel, zoals dit in consultatie is gebracht, was een uitbreiding tot nieuwe asielmotieven opgenomen teneinde te beproeven of dit zinvol werd geacht. Deze uitbreiding van de ex nunc toetsing was ontleend aan de nota van wijziging bij het initiatiefwetsvoorstel Schouw (Kamerstukken II, 30 830, nr. 13). De achterliggende gedachte was dat dit zowel voor de vreemdeling als voor de rechtspraktijk een positieve ontwikkeling zou kunnen zijn, omdat hiermee wellicht herhaalde aanvragen, voortkomend uit nieuwe asielmotieven, zouden kunnen worden voorkomen. Naar aanleiding van de consultatie is deze uitbreiding heroverwogen. De rechterlijke procedure is niet ingericht op het doen van onderzoek naar een nieuw asielmotief en daarom is het niet effectief en efficiënt om de rechter verantwoordelijk te maken voor de beoordeling van het nieuwe asielmotief. Het zou ook niet per definitie in

het voordeel van de vreemdeling zijn wanneer het asielmotief zou worden meegenomen in de rechterlijke toetsing. Het doen van een nieuwe aanvraag biedt in veel gevallen een beter kader voor nieuw feitenonderzoek. Het bestuur kan dan op behoorlijke wijze een oordeel vormen over het nieuwe asielmotief en de rechter kan dit oordeel toetsen op rechtmatigheid.

Het standaard toepassen van een bestuurlijke lus zou tegemoet komen aan dit bezwaar, maar dit zou leiden tot een grote vertraging van rechterlijke procedures. Dit zou naar verwachting leiden tot langere procedures en hogere kosten voor de rechterlijke procedure en voor de opvang gedurende de procedure. Daarenboven is het verre van zeker dat de beoogde vermindering van vervolgaanvragen daadwerkelijk op zal treden.
Onder het huidige wettelijk kader is het evenwel niet uitgesloten dat de rechtbank gebruik maakt van de mogelijkheden die de bestuurlijke lus biedt. Bij uitspraak van 21 juni 2013, nr. 201202422/1/V1, www.raadvanstate.nl, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld dat de rechtbank asielmotieven niet hoeft te betrekken bij zijn beoordeling indien die asielmotieven pas in beroep zijn ingebracht en die geen verband houden met hetgeen een vreemdeling in de bestuurlijke fase aan zijn aanvraag ten grondslag heeft gelegd.
Gelet hierop en op de aard van het onderzoek dat noodzakelijk is voor het beoordelen van een nieuw asielmotief ligt het niet voor de hand dat de rechter dit alsnog betrekt bij de beoordeling van het besluit. Doorgaans zal het immers noodzakelijk zijn om de vreemdeling met behulp van een tolk te horen om een nieuw asielmotief zorgvuldig te kunnen beoordelen. Overigens kan een rechtbank door toepassing van de bestuurlijke lus de IND verzoeken om nadere besluitvorming over een nieuw asielmotief. De rechtbank maakt in dat geval een eigen procesordelijke afweging over het betrekken van dit nieuwe asielmotief. Hierbij is echter geen sprake van toepassing van artikel 83 van de Vw 2000.

De regering heeft dus zeer bewust de afweging gemaakt om nieuwe asielmotieven niet mee te nemen in het ex nunc onderzoek door de rechtbank dat onder artikel 83 van de Vw 2000 plaatsvindt. De hoogst onzekere reductie van vervolgaanvragen weegt niet op tegen deze vrijwel zekere kostenstijging en stijging van de duur van de procedure bij de rechtbank. Het wettelijk kader inzake de ex nunc toetsing blijft hiermee ongewijzigd.

Integrale geloofwaardigheidsbeoordeling

De leden van de D66-fractie vragen of er sprake is van nieuw beleid ten aanzien van de geloofwaardigheidsbeoordeling, en of de Staatssecretaris helder uiteen wil zetten in hoeverre het beoordelingskader onder het leerstuk van de positieve overtuigingskracht verschilt van het beoordelingskader onder de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. Voorts vragen zij of de Staatssecretaris bij deze uiteenzetting in kan gaan op de zorg van VluchtelingenWerk Nederland (VWN) dat, gelet op de ruime formulering van de gronden waarop een asielaanvraag «kennelijk ongegrond» kan worden verklaard, de toets op positieve overtuigingskracht in feite onverminderd zal worden voortgezet.[1]
De leden van de PvdA-fractie en de GroenLinks-fractie vragen eveneens of de regering kan aangeven wat het verschil is tussen de in het wetsvoorstel neergelegde integrale geloofwaardigheidsbeoordeling en de huidige praktijk van geloofwaardigheidsbeoordeling.

[1] Brief van VluchtelingenWerk Nederland van 3 juni 2015 aan de Leden van de Eerste Kamer, Kenmerk O.2.2.15–226.LR.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering de inschatting deelt dat de voorstellen inzake de geloofwaardigheidsbeoordeling van het asielrelaas in hoge mate ook continuïteit zullen betekenen ten opzichte van de huidige werkwijze.

In de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling wordt voor verschillende onderdelen van het relaas een afweging gemaakt met betrekking tot de geloofwaardigheid van deze elementen en de invloed die hiervan uitgaat op het gehele asielrelaas. De weging tussen omstandigheden die bijdragen aan de geloofwaardigheid en omstandigheden die hieraan afbreuk doen, wordt beter uitgelegd. Voorheen was het zo dat een vastgesteld gebrek in de onderbouwing van het asielverzoek er op voorhand voor zorgde dat er sprake was van een verzwaarde bewijslast, die een kortere motivering van de ongeloofwaardigheid rechtvaardigde. Met de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling is het op voorhand verzwaarde bewijslastkader losgelaten, maar zal datzelfde gebrek nog steeds een rol spelen in de beoordeling en meegewogen worden bij de beoordeling van het element waarop dat gebrek betrekking heeft. De elementen die meewegen in de geloofwaardigheidsbeoordeling wijzigen dus niet. In dat opzicht deel ik de inschatting van de leden van de SGP-fractie dat er sprake is van een grote mate van continuïteit. De integrale geloofwaardigheidsbeoordeling is opgenomen in een openbare werkinstructie die gepubliceerd is op de website van de IND onder nummer WI 2014/10 (https://www.ind.nl/organisatie/ketenpartners/werkinstructies).

Ik bevestig de constatering van de leden van de D66-fractie dat er inderdaad geen sprake is van nieuw beleid ten aanzien van de geloofwaardigheidsbeoordeling. De meerwaarde van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling is met name gelegen in de uitgebreidere motivering van de beschikking. Met deze uitgebreidere motivering van het geloofwaardigheidsoordeel van de IND kan de rechtbank zich, zonder dat hij zelfstandig onderzoek hoeft te doen naar de geloofwaardigheid van het asielrelaas, een zo volledig mogelijk beeld vormen van het oordeel hieromtrent. De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 9 april 2015, nrs. 201501148/1/V2 en 201501445/1/V2, www.raadvanstate.nl, waarin wordt geconcludeerd dat er geen sprake is van een wijziging van beleid, bevestigen dat deze constatering juist is.

Het leerstuk van de positieve overtuigingskracht zal niet worden voortgezet onder de gronden waarop een asielaanvraag «kennelijk ongegrond» kan worden verklaard, en in die zin kan ik de zorgen van VWN en de leden van de D66-fractie hiervoor wegnemen. Bij de beoordeling of een asielaanvraag als ongegrond moet worden afgewezen, wordt in alle gevallen gewerkt met de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. Het kennelijk ongegrond verklaren ziet op het kwalificeren van een reeds ongeloofwaardig bevonden relaas. Het kennelijk ongegrond verklaren wegens een kennelijke tegenstrijdigheid is alleen aan de orde wanneer door de tegenstrijdigheden alle overtuigingskracht aan de verklaringen wordt ontnomen. Niet elk ongeloofwaardig bevonden asielrelaas zal een dergelijke kwalificatie rechtvaardigen.

Uiteraard worden de verschillende omstandigheden die aan de orde kunnen zijn onder artikel 30b, eerste lid, van het wetsvoorstel, zoals de afwezigheid van documenten, in het asielrelaas wel betrokken bij de beoordeling van (de relevante elementen van) de asielaanvraag, maar zij leiden er niet toe dat een ander toetsingskader wordt gehanteerd of dat aan de vreemdeling een op voorhand verzwaarde bewijslast wordt opgelegd. In die zin is er dus geen terugkeer naar het kader van de positieve overtuigingskracht.

De grensprocedure en grensdetentie

De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen over de huidige praktijk van grensdetentie in het licht van artikel 31, achtste lid, van de Procedurerichtlijn en artikel 8 van de Opvangrichtlijn. Zij vragen voorts of de Staatssecretaris voornemens is om onderzoek te verrichten naar mogelijke alternatieve maatregelen voor detentie.
De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen gesteld over de toepassing van grensdetentie bij Syriërs en Syrische Palestijnen met authentieke identiteitsdocumenten, personen die behoren tot de kwetsbare minderheidsgroepen en personen afkomstig uit «15-c-gebieden».
De leden van de PvdA-fractie zouden graag vernemen of het wetsvoorstel al dan niet een verandering teweeg zal brengen in de duur van de grensdetentie, in het bijzonder voor personen die aantoonbaar getraumatiseerd zijn, leden van kwetsbare minderheidsgroepen dan wel minderjarigen.
De leden van de GroenLinks-fractie achten de toepassing van de grensprocedure op iedere asielzoeker niet in overeenstemming met artikel 43 van de Procedurerichtlijn en vragen hoe het derde en vierde lid van artikel 3 van het wetsvoorstel gelezen dienen te worden. Voorts vragen zij of de regering in elk geval bereid is om asielzoekers afkomstig uit landen waar de algemene situatie reden geeft voor toekenning van bescherming, zoals nu Syrië en Eritrea, of om bepaalde kwetsbare minderheidsgroepen die voor bescherming in aanmerking komen, door te verwijzen naar een landprocedure zodat ze niet maximaal vier weken in detentie hoeven worden genomen.
De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om nader uiteen te zetten hoe de huidige praktijk van grensdetentie zich verhoudt tot artikel 31, achtste lid, van de Procedurerichtlijn en indien daarin verschil bestaat, hoe dit in lijn met de richtlijn zal worden gebracht.
Het lid van de OSF-fractie heeft ook enkele vragen gesteld over de grensprocedure, specifiek in het licht van artikel 26 van de Procedurerichtlijn en artikel 8 van de Opvangrichtlijn, waarin staat dat verzoekers niet om de enkele reden dat zij verzoeker zijn in bewaring worden gesteld.

Huidige kader

Om de beantwoording van deze vragen in het juiste perspectief te plaatsen, zal ik eerst het huidige kader schetsen.
Alle onderdanen van derde landen die het Schengengebied binnenkomen, vallen binnen het bereik van de Schengengrenscode (hierna: SGC), ook wanneer zij aan de grens te kennen geven een asielaanvraag te willen indienen. Daarom zijn de in artikel 13 van deze verordening opgenomen regels over de weigering van toegang op hen van toepassing.[2] Onder de huidige systematiek wordt aangenomen dat deze vreemdelingen behoren tot de in artikel 5, vierde lid, aanhef en onder c, van de SGC vermelde categorieën personen. Dit betreft onderdanen van derde landen die, hoewel zij niet aan toegangsvoorwaarden voldoen, op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen niettemin toegang tot het Schengengebied kunnen verkrijgen.
Dit leidt ertoe dat aan een asielzoeker aan de grens thans niet op grond van artikel 13, eerste lid, van de SGC de toegang tot Nederland wordt geweigerd. De toegang tot Nederland kan echter wel worden beperkt. Het Unierecht staat er namelijk niet aan in de weg dat aan een onderdaan van een derde land die zich aan de buitengrens heeft gemeld en te kennen heeft gegeven een asielaanvraag te willen indienen, de verdere toegang

[2] Hof van Justitie van 14 juni 2012, C-606/10, ANAFE tegen Frankrijk.

tot Nederland, dat wil zeggen de feitelijke verdere binnenkomst in het grondgebied, kan worden ontzegd krachtens artikel 3, eerste lid, gelezen in samenhang met het derde lid, van de Vw 2000. Zo bezien wordt onder de zinsnede «andere dan de in de SGC geregelde gevallen» in artikel 3, eerste lid, van de Vw 2000 thans verstaan dat daarmee wordt gedoeld op gevallen waarin een vreemdeling niet reeds krachtens de SGC de toegang tot het Schengengebied moet worden geweigerd.[3] Het asielverzoek wordt vervolgens aan de grens in een gewone asielprocedure behandeld, niet zijnde een grensprocedure in de zin van de Procedurerichtlijn.

Het nieuwe stelsel

Zoals ik ook in de memorie van toelichting uiteen heb gezet, past de hiervoor beschreven huidige praktijk van behandeling van asielverzoeken aan de grens niet binnen het kader van de herziene Procedurerichtlijn en de herziene Opvangrichtlijn. Dit is de reden dat het wettelijk kader wordt aangepast. Kern van het nieuwe stelsel is dat een aan de grens gedaan asielverzoek slechts op een beperkt aantal gronden aan de grens kan worden afgedaan: niet in behandeling nemen (Dublin), niet-ontvankelijk verklaren of als kennelijk ongegrond afwijzen. Bij toepassing van de grensprocedure wordt de beslissing omtrent toegangsweigering uitgesteld dan wel opgeschort. Gedurende de periode waarin beoordeeld wordt of de genoemde afdoeningsgronden van toepassing zijn, mag de vreemdeling in grensdetentie worden gesteld (het nieuwe artikel 6, derde lid, van de Vw 2000). Zodra duidelijk is dat het asielverzoek vermoedelijk niet op een van deze gronden kan worden afgedaan, doch uiterlijk na vier weken, verkrijgt de vreemdeling toegang tot Nederland, wordt de grensdetentie opgeheven en wordt de behandeling voortgezet in een normale asielprocedure.

Indien een van de genoemde afdoeningsgronden van toepassing is, geldt de beschikking waarbij een aanvraag met toepassing van de grensprocedure niet in behandeling wordt genomen, niet-ontvankelijk wordt verklaard of wordt afgewezen als kennelijk ongegrond, tevens als weigering van toegang dan wel de herleving hiervan. Deze toegangsweigering is alsdan gebaseerd op artikel 13 van de SGC, waarmee wordt voldaan aan de in de arresten ANAFE en Air Baltic geformuleerde regel.[4] De grensdetentie wordt in dat geval voortgezet op grond van het nieuwe artikel 6, zesde lid, van de Vw 2000.

De duur van de grensprocedure is, conform de Procedurerichtlijn, maximaal vier weken, gerekend vanaf het moment dat de vreemdeling asiel heeft aangevraagd. Iedere vreemdeling krijgt binnen deze vier weken een rust- en voorbereidingstijd (RVT) van zes dagen. Op verzoek van de vreemdeling kan deze RVT verkort worden. Tijdens de RVT vindt een medisch onderzoek plaats. Vervolgens start dag 1 van de asielprocedure, welke hetzelfde stramien kent als de Algemene Asielprocedure (AA), namelijk acht dagen. In de regel zal binnen deze termijn kunnen worden vastgesteld of een van de genoemde afdoeningsgronden van toepassing is en zal de asielaanvraag van de vreemdeling dus binnen deze termijn in de grensprocedure kunnen worden afgedaan (RVT van maximaal 6 dagen en een AA-termijn van 8 dagen, wat neerkomt op maximaal 14 dagen). Indien nader onderzoek nodig is, kan dit langer duren, maar nooit langer dan vier weken.
Zodra duidelijk is dat de genoemde afdoeningsgronden vermoedelijk niet van toepassing zijn, verkrijgt de vreemdeling toegang tot Nederland,

---

[3] ABRvS, 11 juni 2013, zaken nrs. 201302485/1/V4 en 201301582/1/V4, www.raadvanstate.nl.
[4] Hof van Justitie 4 september 2014, C575/12, Air Baltic Corporation AS.

wordt de grensdetentie opgeheven en wordt de aanvraag in de landprocedure afgehandeld.

Anders dan de leden van de GroenLinks-fractie veronderstellen, betekent de verwijzing in het voorgestelde derde en zesde lid van artikel 3 van de Vw 2000 naar het eerste lid van dat artikel niet dat er aanvullende toegangsvoorwaarden worden gesteld, naast die van artikel 5 van de SGC. De verwijzing beoogt slechts tot uitdrukking te brengen dat het gaat om een vreemdeling die niet voldoet aan de voorwaarden voor toegang tot Nederland. Die voorwaarden als zodanig staan in artikel 5 van de SGC.

De leden van de SGP-fractie vernemen graag van de regering waarom er niet voor is gekozen de limitatieve gronden voor de grensprocedure expliciet in het voorstel te verankeren.

Kennelijk is hier sprake van een misverstand. De gronden voor de grensprocedure zijn limitatief en expliciet in het voorstel opgenomen in artikel 3, derde lid.

Beperking duur grensprocedure

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het bepalen of er grond is voor niet in behandeling nemen, niet-ontvankelijk verklaren of kennelijk ongegrond verklaren wellicht een soort van pre-toets is die voorafgaat aan toepassing van de grensprocedure en op welke grond de vreemdelingenbewaring dan plaatsvindt.

Er kan, zo antwoord ik deze leden, niet in een soort pre-toets worden vastgesteld of de aanvraag in de grensprocedure kan worden afgedaan. Bedacht dient immers te worden dat een dergelijke pre-toets ertoe zou leiden dat op grond van een zeer beperkt onderzoek naar de asielgronden voorafgaand aan de grensprocedure reeds een indicatieve beslissing op het asielverzoek zou moeten worden gegeven. Dit zou mijns inziens strijdig zijn met het recht op toegang tot de asielprocedure en met het belang van een zorgvuldige beoordeling van het asielverzoek en zou mogelijk, bij uitzetting, in strijd zijn met non-refoulement en artikel 3 van het EVRM. Het is, zonder deugdelijk onderzoek naar de identiteit, nationaliteit en herkomst van de vreemdeling en naar de asielaanvraag niet mogelijk op voorhand te bepalen of er sprake is van een te honoreren asielverzoek. Voor het uitsluiten van alle gronden voor het niet in behandeling nemen, niet-ontvankelijk verklaren en kennelijke ongegrond verklaren is inhoudelijk onderzoek naar de asielgronden noodzakelijk. Er zal dus enig onderzoek moeten plaatsvinden voordat kan worden geconcludeerd dat het asielverzoek niet aan de grens kan worden afgedaan. Dit onderzoek vindt plaats in de grensprocedure.

Dit neemt niet weg dat de periode in detentie zo veel mogelijk wordt bekort, onder andere door het mogelijk te maken op verzoek van de vreemdeling de RVT in te korten. Ook zal zo spoedig mogelijk in de grensprocedure moeten worden bepaald of een aanvraag zich leent voor afdoening in de grensprocedure. Noodzakelijkerwijs is hiermee enige tijd gemoeid. De IND zal een eerste gehoor afnemen, waarbij onderzoek gedaan wordt naar de identiteit, nationaliteit, herkomst en reisroute. Indien er dan al vastgesteld kan worden dat vermoedelijk niet de mogelijkheid bestaat om de aanvraag niet in behandeling nemen, niet-ontvankelijk te verklaren of als kennelijk ongegrond af te wijzen, is er geen ruimte voor voortzetting van de grensdetentie. De aanvraag kan dan immers niet in de grensprocedure worden afgedaan. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij vreemdelingen die uit een 15c-gebied afkomstig zijn of zoals nu bijvoorbeeld bij de instroom uit Syrië. In dat geval zal inderdaad

vaak al snel kunnen worden bepaald dat het asielverzoek niet in de grensprocedure zal worden afgehandeld. De vrijheidsontnemende maatregel zal dan worden opgeheven en de vreemdeling zal naar een land-AC gezonden worden alwaar hij de verdere behandeling van de asielaanvraag mag afwachten. Wanneer er signalen of aanwijzingen zijn dat er nader onderzoek moet plaatsvinden naar bijvoorbeeld de toepasselijkheid van artikel 1F, zal de aanvraag in de regel wel in de grensprocedure verder worden behandeld. Aldus wordt de onvermijdelijke inbreuk die grensdetentie maakt op de bewegingsvrijheid van de vreemdeling tot het noodzakelijke minimum beperkt.

Het behoren tot een «kwetsbare minderheid» ziet op de positie van de bevolkingsgroep in het land van herkomst. Daarmee is nog niet gezegd dat dit ook zonder meer kwetsbare personen zijn binnen de grensprocedure, in die zin dat zij bijzondere procedurele waarborgen zouden behoeven. Voor deze groep geldt dat geenszins op voorhand uitgesloten is dat de asielaanvraag als kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk kan worden afgedaan. Tijdens de behandeling van de asielaanvraag zal namelijk eerst onderzocht moeten worden of de vreemdeling het behoren tot een kwetsbare minderheid aannemelijk heeft gemaakt. Indien de vreemdeling dit aannemelijk heeft gemaakt en daardoor in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel, zal het asielverzoek niet in de grensprocedure verder worden afgehandeld. De vrijheidsontnemende maatregel zal dan worden opgeheven en de vreemdeling zal naar een land-AC gezonden worden alwaar hij de verdere behandeling van de asielaanvraag mag afwachten.

De voorgestelde grensprocedure moet mijns inziens in het licht van het bekorten van de duur van de grensdetentie tot het strikt noodzakelijke een verbetering worden geacht. Zodra met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld dat er sprake is van een aanvraag die niet binnen de grensprocedure kan worden afgedaan, verkrijgt de vreemdeling toegang tot Nederland, zal de grensprocedure worden afgebroken en zal de grensdetentie worden opgeheven. Het asielverzoek van betrokkene wordt in dat geval verder behandeld in een land-AC. De grensprocedure kan daarenboven in geen geval langer duren dan vier weken en er wordt flexibel omgegaan met de RVT. De precieze afname in kwantitatieve zin van het aantal vreemdelingen in grensdetentie is echter afhankelijk van de achtergrond van de instroom, en daarom moeilijk te voorspellen.

Belangenafweging bij grensdetentie

Verschillende fracties hebben zorgen geuit over de toepassing van grensdetentie in vrijwel alle gevallen waarin een vreemdeling asiel vraagt aan de grens.

Artikel 8, derde lid, onderdeel c, van de Opvangrichtlijn biedt een grondslag om een vreemdeling in bewaring te stellen om in het kader van een procedure een beslissing te nemen over het recht van de vreemdeling om het grondgebied te betreden. Ingevolge artikel 8, tweede lid, van de Opvangrichtlijn is deze bewaring in alle gevallen gekoppeld aan een individuele beoordeling. Voorafgaand aan toepassing van de grensdetentie zal dan ook in alle gevallen worden beoordeeld of, bijvoorbeeld om individuele redenen, van grensdetentie moet worden afgezien, in welk geval er als regel ook geen sprake kan zijn van toegangsweigering of toepassing van de grensprocedure. Elementen die de persoon van de vreemdeling betreffen zoals diens leeftijd of diens gezondheid, worden bij deze afweging betrokken. Er kan gedacht worden aan ernstige medische problematiek die maakt dat een vreemdeling niet detentiegeschikt is. Voor alleenstaande minderjarigen en gezinnen met minderjarige kinderen en

voor vreemdelingen die op voorhand detentieongeschikt moeten worden geacht, geldt als hoofdregel dat geen grensdetentie gedurende de asielprocedure wordt toegepast. Er is dan ook geen sprake van het detineren enkel en alleen omdat de vreemdeling verzoekt om internationale bescherming. Het belang van grensbewaking en het ontbreken van alternatieve, lichtere middelen om te voorkomen dat iemand zich feitelijk toegang verschaft tot Nederland weegt echter zwaar.

Het feit dat ook elders in het land een versnelde procedure mogelijk is op grond van artikel 31, achtste lid, van de Procedurerichtlijn, waar het lid van de OSF-fractie op wijst, maakt de afweging inzake het grensbelang niet anders.

Gelet op de bovenstaande constatering dat effectieve alternatieven voor grensdetentie niet voorhanden zijn, ben ik niet voornemens onderzoek te verrichten naar alternatieven voor grensdetentie. Wel wijs ik erop dat het wetsvoorstel terugkeer en bewaring binnenkort zal worden ingediend bij de Tweede Kamer. In dit wetsvoorstel komen ook alternatieven voor vreemdelingenbewaring aan de orde.

Financiële consequenties van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie hebben enkele vragen gesteld over de financiële consequenties van het wetsvoorstel en de actualiteit van de eerder gewisselde gegevens hierover. Daarnaast hebben zij gevraagd naar de extra structurele kosten buiten die voor de rechterlijke macht.
Ook vragen de leden van de CDA-fractie naar de gevolgen van onderhavig wetsvoorstel voor de doorlooptijden bij de rechtbanken, zowel in eerste aanleg, als wel als gevolg van terugverwijzing door de Afdeling bestuursrechtspraak.
De leden van de D66-fractie wijzen op het grote belang van financiële compensatie met het oog op rechtsbescherming voor verzoekers om internationale bescherming en ontvangen graag een verduidelijking betreffende de hoogte en wijze van berekening van deze financiële tegemoetkoming.
Ook het lid van de OSF-fractie vraagt of de regering de bedoeling heeft te voorzien in de extra middelen voor de rechterlijke macht ten gevolge van de verzwaring van de werklast.

De Raad voor de rechtspraak (hierna: Rvdr) heeft bij brief van 16 december 2014 aanvullend advies uitgebracht op het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend. Dit advies is opgesteld omdat het wetsvoorstel sinds het eerdere advies van de Rvdr op enkele punten significant is gewijzigd. Het advies van 16 december 2014 is in afschrift aan de voorzitter van de Tweede Kamer gezonden. In de werklastparagraaf heeft de Rvdr de verwachte effecten van het wetsvoorstel doorgerekend. De Rvdr schat in dat de totale effecten van de Procedurerichtlijn in 2015 circa 6 miljoen en vanaf 2016 circa 12 miljoen euro bedragen. Voor de wijze van de berekening van deze bedragen verwijs ik naar de brief. De Rvdr geeft in zijn advies aan dat de financiële effecten hiervan dusdanig zijn dat niet verwacht kan worden dat de rechtspraak deze kosten tot het moment van vaststelling van de nieuwe prijzen vanaf 2017 zelf opvangt. Ik acht de door de Rvdr ingeschatte effecten op dit moment aannemelijk.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft aangegeven een vermeerdering van primaire uitvoeringskosten te verwachten met ongeveer 4 miljoen euro op jaarbasis. De Afdeling bestuursrechtspraak verwacht vaker dan voorheen zittingen te moeten beleggen, met een toenemende werklast als gevolg. De Afdeling bestuursrechtspraak geeft aan dat door het

aanpassen van de capaciteit negatieve gevolgen voor de doorlooptijden in hoger beroep, en daarmee ook negatieve gevolgen voor het aantal herhaalde aanvragen en de opvangkosten gedurende de duur van de gerechtelijke procedure, tegengegaan kunnen worden.

Daar de Tweede Kamer geen wijzigingen in het wetsvoorstel heeft aangebracht die extra uitvoeringsconsequenties hebben, heb ik geen reden om aan te nemen dat de geraamde extra kosten zullen veranderen. Dat laat onverlet dat fluctuaties in omvang van de asielinstroom een effect op de uitvoeringskosten kunnen hebben. Dat effect wordt jaarlijks opgevangen, doordat de bekostigingssystematiek voor de rechtspraak voorziet in een jaarlijkse herijking op basis van volume-effecten.

Bij de voorjaarsbesluitvorming 2015 heb ik de effecten voor de rechtbanken voor 2015 en 2016 gecompenseerd. Ik ben voornemens om de claim van de Afdeling bestuursrechtspraak voor 2015 te betrekken bij de besluitvorming rondom de Najaarsnota 2015 en de structurele claim bij de besluitvorming rondom de Voorjaarsnota 2016.

Er zijn in deze fase nog veel onzekere factoren die het ramen van de structurele werklastverzwaring bij de Rvdr in hoge mate speculatief maken. Pas in de praktijk zal blijken welke effecten de wetgeving precies op de werklast van de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak zal hebben. Bij de structurele compensatie wil ik daarom rekening houden met de opgedane praktijkervaring met de wetgeving. Wanneer de Procedurerichtlijn in werking is getreden zal de Rvdr data verzamelen om dit te bezien. De Rvdr heeft enige tijd (half jaar tot één jaar) nodig om de werkelijke effecten in beeld te kunnen brengen. Voor deze effecten zal vanaf 2017 een passende oplossing getroffen worden. Een vergelijkbare afspraak wil ik bij de besluitvorming rondom de Najaarsnota met de Afdeling Bestuursrechtspraak maken.

Het uitgangspunt bij de invoering van het wetsvoorstel is dat de doorlooptijden in beroep en hoger beroep in beginsel niet negatief beïnvloed worden door het wetsvoorstel. Ik verwacht dat, in aanvulling op de compensatie van de effecten van het wetsvoorstel, de wettelijke termijn zal bijdragen aan het tijdig afdoen van beroepen. De wettelijke termijn maakt het maatschappelijk belang van een tijdige beoordeling van het asielbesluit in beroep zichtbaar.

Hoewel de effecten van dit wetsvoorstel voor de Rvdr gecompenseerd zijn, kan ik niet garanderen dat de doorlooptijden steeds binnen de wettelijke termijn zullen zijn. De doorlooptijden bij de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak worden bepaald door enkele onzekere factoren. Daardoor zijn garanties op dit punt niet te geven. Zo zullen de rechtbanken voor de uitvoering van de Procedurerichtlijn in korte tijd voldoende, goed opgeleide, capaciteit moeten hebben en kan jurisprudentie over de nieuwe wetgeving van invloed zijn op de werklast. Daarnaast kunnen zich, buiten de gevolgen van de Procedurerichtlijn om, omstandigheden voordoen die moeilijk beïnvloedbaar zijn en die van invloed zijn op het niet afdoen van een procedure binnen de gestelde termijn. Het gaat hier bijvoorbeeld om de hoogte en aard van de instroom van asielzoekers (die in hoge mate bepalend is voor de complexiteit van de rechtszaken) en het moeten wachten op beantwoording van prejudiciële vragen bij het Hof van Justitie of op richtinggevende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak. In mijn brief van 24 november 2014 (Kamerstukken II, 2014/15, 19 637, nr. 1929) over de afdoening van de Motie Azmani/Maij inzake doorlooptijden berichtte ik de Tweede Kamer hierover.

De mankracht en middelen die voor de Procedurerichtlijn nodig zijn, zijn deels al bij de rechtbanken aanwezig. De geactualiseerde instroomprognoses voor de vreemdelingenkamers voor 2015 zijn lager dan die voor 2014. Op basis hiervan zou ik normaal gesproken het budget vanaf 2015 naar beneden bijgesteld hebben. Ik heb er echter voor gekozen dat niet te doen en het budget op het peil van 2014 te houden. Daardoor kunnen de prijseffecten van de Procedurerichtlijn deels opgevangen worden binnen de beschikbare middelen voor de vreemdelingenkamers zoals opgenomen in de begroting van 2015.

Met betrekking tot de structurele kosten buiten de kosten voor de rechterlijke macht, waar de leden van de CDA-fractie naar vragen, merk ik op dat in juni 2014 een ex ante uitvoeringstoets (hierna: EAUT) is uitgevoerd om de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel in kaart te brengen. Hierin is ook een raming gemaakt van deze extra structurele kosten.

Doordat asielzoekers in geval van een medisch onderzoek een langer verblijf in de opvang hebben, zal dit extra opvangkosten met zich meebrengen. In de EAUT zijn de kosten hiervan geraamd op minimaal 10.000 euro per jaar. De invoering van de grensprocedure leidt naar verwachting tot een lichte verhoging van de opvangkosten. Op basis van de herschikte Procedurerichtlijn moet de asielprocedure zoals die op AC Schiphol wordt gevoerd aangemerkt worden als grensprocedure. Binnen een grensprocedure mogen enkel beslissingen worden genomen als de aanvraag niet in behandeling wordt genomen of als niet-ontvankelijk of kennelijke ongegrond kan worden aangemerkt. Een aantal zaken zal zich dus niet langer lenen voor afdoening in de (gesloten) AA op AC Schiphol. In de EAUT zijn de kosten hiervan geraamd op circa 650.000 euro per jaar. Als uitvloeisel van de Opvangrichtlijn zijn in het wetsvoorstel afzonderlijke wettelijke grondslagen opgenomen voor de bewaring van respectievelijk vreemdelingen zonder en vreemdelingen met rechtmatig verblijf. In de praktijk heeft dit tot gevolg dat bij omzetting van de bewaring van de ene grondslag naar de andere, de bewaring moet worden opgeheven onder gelijktijdige inbewaringstelling op een andere grondslag. Dit brengt extra werkzaamheden mee, omdat de vreemdeling daartoe gehoord moet worden door een Hulpofficier van Justitie. In de EAUT zijn de kosten hiervan geraamd op circa 70.000 euro per jaar.

Over de kosten voor de uitvoering van het medisch onderzoek kan ik het volgende melden. In de EAUT zijn de kosten hiervan geraamd op maximaal 1.250.000 euro per jaar. De lopende aanbesteding voor het uitvoeren van het medisch onderzoek bevindt zich thans in de afrondende fase. Het is op dit moment nog niet mogelijk een nauwkeuriger inschatting te maken van de met dit onderzoek gepaard gaande kostprijs. Daarbij geldt overigens dat de uiteindelijke totale kosten in grote mate zullen worden bepaald door de aantallen onderzoeken en de onderzoeksduur; deze laten zich echter zeer moeilijk voorspellen. Het betreft immers een nieuwe vorm van onderzoek die binnen de huidige asielprocedure een plaats moet krijgen. Het aantal asielverzoeken waarin een onderzoek naar medisch steunbewijs noodzakelijk is, zal sterk afhankelijk zijn van de achtergrond van de instroom.

Medisch onderzoek

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering heeft besloten om geen verplichting tot het opstellen van een medische rapportage in het wetsvoorstel op te nemen ingeval bijvoorbeeld een asielverzoeker het begin van een bewijs heeft geleverd dat hij is mishandeld dan wel

gemarteld (zie ook artikel 18 Procedurerichtlijn en relevante jurisprudentie EHRM).
De leden van de GroenLinks-fractie en van de ChristenUnie-fractie hebben enkele vragen gesteld over het medisch onderzoek naar steunbewijs dat volgt uit artikel 18 van de Procedurerichtlijn. Het lid van de OSF-fractie sluit zich aan bij deze vragen.

Artikel 18 van de Procedurerichtlijn verplicht de lidstaten een medisch onderzoek te (laten) verrichten wanneer de beslissingsautoriteit (in Nederland: de IND) dit voor de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming relevant acht en mits de verzoeker daarmee instemt. Het betreft hier in wezen een onderdeel van de geloofwaardigheidsbeoordeling van het asielrelaas, zoals ook taalanalyse en leeftijdsonderzoek dat kunnen zijn. Het is niet gebruikelijk om een dergelijk onderdeel van de procedure op te nemen in de wet in formele zin. Dit zou ook niet passen in het systeem van de wet, omdat deze onderzoeken al vallen binnen de reikwijdte van artikel 37, eerste lid, van de Vw 2000, op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent de wijze waarop het onderzoek naar de aanvraag wordt ingericht. Het medisch onderzoek is daarom opgenomen in het ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000), dat thans voor advies ligt bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

De voorgestelde regeling in het Vb 2000 volgt de bepalingen in artikel 18 van de Procedurerichtlijn. Dit betekent dat de IND een medisch onderzoek moet regelen indien hij dat relevant acht voor de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming. Hiervan kan sprake zijn indien significante littekens of verwondingen zichtbaar zijn op het lichaam van de asielzoeker, deze littekens of verwondingen stroken met zijn stelling dat bijvoorbeeld de autoriteiten van het desbetreffende land of andere machthebbers hem onmenselijk hebben behandeld en deze stelling bevestiging vindt in betrouwbare algemene informatie over dat land. Cruciaal is voorts dat het medisch onderzoek noodzakelijk is om meer duidelijkheid te geven over de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Naast lichamelijke aanwijzingen kan ook ten aanzien van psychische klachten worden onderzocht of deze stroken met de verklaringen van de vreemdeling hieromtrent.

Er zal niet worden vastgelegd dat, als de verzoeker een begin van bewijs levert, de beslissingsautoriteit een medische rapportage moet (laten) opstellen. Artikel 18, eerste lid, van de Procedurerichtlijn noopt hier immers niet toe, nu medisch onderzoek naar steunbewijs verplicht wordt gesteld «wanneer de beslissingsautoriteit dit voor de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming [...] relevant acht». Dit laat ruimte om niet in alle gevallen waarin een vreemdeling stelt medische klachten en/of littekens te hebben die verband houden met het asielrelaas en ter zake een begin van bewijs levert, daadwerkelijk medisch onderzoek hiernaar uit te voeren. De beslissingsautoriteit heeft hierin een eigen afweging te maken. De beslissing om al dan niet over te gaan tot een medisch onderzoek is een procesbeslissing, die geen zelfstandig rechtsgevolg beoogt. De beslissing is niet zelfstandig appellabel, maar kan aan de orde komen bij de rechter in het kader van beoordeling van een eventueel hierop volgende afwijzende beschikking.

In beginsel zal medisch steunbewijs in ieder geval niet relevant zijn voor de beoordeling van de asielaanvraag wanneer er sprake is van:
- een zaak die voor inwilliging in aanmerking komt;
- een zaak waarvoor een beoordeling van de asielmotieven niet relevant is, zoals Dublin-zaken en niet-ontvankelijke aanvragen;

- een zaak die in verband met harde contra-indicaties of evidente ongeloofwaardigheid kan worden afgewezen; of
- een zaak waarin niet wordt getwijfeld aan de geloofwaardigheid van het relaas, maar waarin het relaas onvoldoende zwaarwegend is om voor toelating in aanmerking te komen, bijvoorbeeld vanwege tijdsverloop.

Wanneer de IND geen aanleiding ziet om een onderzoek in te stellen, is er te allen tijde de mogelijkheid voor de vreemdeling om op eigen initiatief en eigen kosten een onderzoek in te stellen. In sommige gevallen kan het alsnog gelasten van een medisch onderzoek op de weg liggen van het bestuursorgaan. Of het door de vreemdeling aangedragen medisch onderzoek tot een nader onderzoek door de Staat noopt, wordt beoordeeld in het licht van de gestaafde dan wel geloofwaardig te achten persoonlijke situatie van de asielzoeker en tegen de achtergrond van de algemene situatie in het desbetreffende land. Dit is in lijn met de huidige stand van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak, uitspraak van 19 februari 2014, nr. 201208171/1/V1 en het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), R.C. tegen Zweden, van 9 maart 2010, nr. 41827/07.

Indien een door de aanvrager zelf bekostigd onderzoek de aanleiding is voor een inwilliging, zullen deze kosten worden vergoed door de overheid. De overheid heeft in dat geval immers ten onrechte geen verplichting gezien om een medisch onderzoek aan te vragen terwijl de beslissing wordt gebaseerd op het door de vreemdeling bekostigde onderzoek. Er zal niet tot vergoeding van de kosten worden overgegaan indien een medische rapportage niet tot een inwilliging leidt of de inwilliging niet is gebaseerd op de medische rapportage. In geval van een opvolgende aanvraag zal er doorgaans sprake zijn van een eerdere aanvraag waarin noch de IND, noch de rechter een medisch onderzoek relevant heeft geacht voor de beoordeling van het asielverzoek. In beginsel zal vergoeding van de kosten dan ook niet aan de orde zijn, maar er zijn situaties denkbaar waarin dit wel aan de orde kan zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie kunnen de regering niet volgen in haar redenering waarom bij het medisch onderzoek tijdens de rust- en voorbereidingstermijn (RVT) niet al zou moeten worden gescreend op littekens of andere tekenen van marteling. Dit biedt immers ook relevante informatie voor het nader gehoor, of beter nog, het kan leiden tot het besluit tot doorverwijzing naar de verlengde procedure waar een medisch onderzoek kan plaatsvinden voorafgaand aan het onderzoek naar de asielaanvraag. Zij vragen in dit verband naar een reactie op het argument dat herinneringen aan consistentie en waarheid winnen wanneer ze meerdere malen worden opgehaald.

Zoals ik hierboven heb aangegeven, zal onderzoek naar medisch steunbewijs niet in alle gevallen relevant zijn. Doorgaans zal pas gedurende het onderzoek naar de asielaanvraag met enige zekerheid kunnen worden aangenomen dat een onderzoek naar medisch steunbewijs aangewezen is. In dat licht is het weinig zinvol om een dergelijk onderzoek voorafgaand aan de asielprocedure te laten verrichten.

In het onderzoek dat thans door Forensisch Medische Maatschappij Utrecht (FMMU) wordt uitgevoerd, wordt niet gevraagd naar littekens en eventuele psychische trauma's. Als FMMU zelf littekens aantreft, of andere signalen opmerkt, zal dit worden opgenomen in het medisch advies. Dit kan dan tijdens het nader gehoor worden meegenomen. Ik merk hierbij op dat de littekens tijdens het FMMU-onderzoek niet uitgebreid kunnen worden onderzocht. Gegeven het feit dat bijna ieder mens wel een of

meer littekens zal hebben, die in de meeste gevallen niets te maken hebben met vervolging of ernstige schade in de zin van artikel 18 van de Procedurerichtlijn, kunnen in dat stadium van de asielprocedure nog geen conclusies worden getrokken over de relevantie ervan voor de beoordeling van het asielverzoek.

In de trainingen van de IND is aandacht voor de werking van het geheugen en de omgang met herinneringen. Het is lastig om zodanig eenduidige conclusies te trekken over de werking van het geheugen dat de asielprocedure hier op aangepast kan worden. Consistentie van herinnering is niet het enige criterium waarop getoetst wordt; er dient ook sprake te zijn van enige mate van waarschijnlijkheid dat de herinnerde gebeurtenissen daadwerkelijk hebben plaatsgevonden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in het bijzonder of de aanbevelingen van het VN Comité tegen Foltering uit juni 2013 zijn betrokken[5] en zo ja, hoe dit uitwerkt in de nieuwe regeling.

De Procedurerichtlijn is min of meer gelijktijdig vastgesteld met de aanbevelingen van het VN Comité tegen Foltering. Het is in dat licht niet aannemelijk dat deze aanbevelingen zijn gebruikt bij het opstellen van artikel 18 van de Procedurerichtlijn. Het in de aanbeveling genoemde Istanbul-protocol zal een belangrijke rol spelen bij het uitvoeren van het onderzoek naar het medisch steunbewijs. De gekozen invulling is naar mijn inschatting volledig in overeenstemming met de aanbevelingen van het Comité.

II. OVERIGE VRAGEN

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat in het voorgestelde artikel 30c de gronden zijn genoemd voor het buiten behandeling stellen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Het besluit een aanvraag buiten behandeling te stellen, wordt op basis van artikel 30c, derde lid, gelijkgesteld met een afwijzing. In het tweede lid van dit artikel wordt geregeld dat indien de vreemdeling een nieuwe aanvraag indient nadat zijn aanvraag buiten behandeling is gesteld, deze aanvraag wordt behandeld als een eerste aanvraag, tenzij de vreemdeling eerder een aanvraag heeft gedaan die is afgewezen. Deze leden vragen zich af hoe het tweede en het derde lid zich tot elkaar verhouden. Voorts vragen zij of het mogelijk is om tegen een besluit een aanvraag buiten behandeling te stellen bezwaar en beroep in te stellen en, als dat het geval is, wat daarvan de financiële consequenties zijn.

In artikel 30c, tweede lid, van de Vw 2000 wordt – ter uitvoering van artikel 28, tweede lid, van de Procedurerichtlijn – vastgelegd dat, als een aanvrager wiens eerdere aanvraag buiten behandeling is gesteld, een nieuwe aanvraag indient, deze nieuwe aanvraag als eerste aanvraag moet worden behandeld en dus niet als opvolgende aanvraag niet-ontvankelijk mag worden verklaard of als kennelijk ongegrond mag worden afgewezen. De achtergrond hiervan is dat de eerdere aanvraag wegens het buiten behandeling stellen niet inhoudelijk is behandeld. Indien er wel eerder een aanvraag is ingediend die na inhoudelijke behandeling is afgewezen, gaat het voorgaande niet op. Voorkomen moet immers worden dat een vreemdeling wiens eerste aanvraag is afgewezen, door het vervolgens indienen van een pro forma aanvraag die buiten behandeling wordt gesteld, daarna weer een aanvraag kan indienen die als

[5] VN-Comité tegen Foltering, «Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Netherlands, adopted by the Committee at its fiftieth session (6–31 May 2013)», gepubliceerd op 20 juni 2013.

eerste aanvraag moet worden behandeld. Daarop ziet de toevoeging «tenzij de vreemdeling eerder een aanvraag heeft gedaan die is afgewezen».
Artikel 30c, derde lid, beoogt de rechtsgevolgen van het buiten behandeling stellen gelijk te stellen aan de rechtsgevolgen van een afwijzing (o.a. terugkeerbesluit, vertrekplicht, beëindiging opvang). Het betekent niet dat het buiten behandeling stellen moet worden beschouwd als een eerdere afwijzing in de zin van artikel 30c, tweede lid.
Het besluit een aanvraag buiten behandeling te stellen is een beslissing op een asielaanvraag. Hiertegen kan derhalve geen bezwaar maar wel beroep worden ingesteld onder de gebruikelijke voorwaarden en met de gebruikelijke financiële consequenties voor bijvoorbeeld de inzet van rechtshulp en de rechterlijke macht. In veel gevallen zal de betreffende vreemdeling met onbekende bestemming zijn vertrokken. Het ligt dan ook niet erg voor de hand dat veel procedures tegen een buitenbehandelingstelling zullen worden gevoerd. Ik wijs er overigens op dat de situaties waarin een aanvraag voortaan buiten behandeling zal worden gesteld zich ook nu al voordoen en tot een beslissing op een asielaanvraag moeten leiden. Het is dus niet zo dat er meer procedures zullen worden gevoerd,

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze er gecontroleerd gaat worden of er in een andere EU-lidstaat of in een ander land dat partij is bij de Dublinverordening een eerdere aanvraag is ingediend.

Ik verwijs deze leden naar de Dublinverordening. In deze verordening worden de verantwoordelijkheidscriteria vastgesteld. Ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat worden bewijsmiddelen en indirecte bewijzen gebruikt (artikel 22, derde lid, van de Dublinverordening). In een op de Verordening gebaseerde uitvoeringsverordening (Nr. 118/2014) worden deze bewijsmiddelen en indirecte bewijzen beschreven. Bewijs van illegale binnenkomst op het grondgebied via een buitengrens kan bijvoorbeeld worden geleverd door een treffer van de vingerafdrukken van de vreemdeling in het zogeheten Eurodac-systeem.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat het voorgestelde artikel 82, zesde lid, de mogelijkheid biedt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen omtrent het recht om al dan niet in afwachting van de uitspraak op een verzoek om een voorlopige voorziening in Nederland te mogen verblijven. Zij vragen of de regering voornemens is om gebruik te maken van deze mogelijkheid, of de inhoud daarvan al bekend en is de regering bereid deze aan de Kamer voor te leggen.

In het ontwerp van het met het implementatietraject samenhangende besluit tot wijziging van het Vb 2000, dat thans voor advies is voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, worden inderdaad nadere regels gesteld. De hoofdregel die wordt neergelegd in het Vb 2000 zal zijn dat in situaties waarin uitzetting niet achterwege blijft, en de vreemdeling de voorzieningenrechter heeft verzocht een voorlopige voorziening te treffen, de uitzetting achterwege blijft tot op dat verzoek is beslist. Hiermee wordt artikel 46, achtste lid, van de Procedurerichtlijn geïmplementeerd. Gelet op artikel 41, tweede lid, aanhef en onder c, van de Procedurerichtlijn kan hiervan echter in enkele gevallen worden afgeweken. Het betreft de situaties dat de vreemdeling een volgende aanvraag heeft ingediend nadat een eerdere volgende aanvraag definitief niet-ontvankelijk is verklaard met toepassing van artikel 30a, eerste lid, onderdeel d van de Vw 2000 of definitief met toepassing van artikel 30b als kennelijk ongegrond of als ongegrond is afgewezen (zie artikel 41, eerste lid, aanhef en onder b van de Procedurerichtlijn) en de situatie dat de vreemdeling een eerste volgende aanvraag heeft ingediend louter

teneinde de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te verhinderen en de aanvraag niet ontvankelijk kan worden verklaard op grond van artikel 30a, eerste lid, onderdeel d (artikel 41, eerste lid, aanhef en onder a van de Procedurerichtlijn). Ook deze uitzonderingen worden neergelegd in het Vb 2000.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of het nodig is dat de ICT-infrastructuur van de IND wordt aangepast aan het werken met de integrale geloofwaardigheidstoets.

De integrale geloofwaardigheidsbeoordeling heeft op zichzelf niet geleid tot aanpassingen in het ICT-systeem van de IND. Wel is op diverse punten de correspondentie aangepast. Met invoering van de nieuwe afdoeningsgronden en de overige mutaties als gevolg van de Procedurerichtlijn (bijvoorbeeld het systeem van schorsende werking), gaat wel een aanpassing van INDiGO (het informatiesysteem van de IND) gepaard. Dergelijke aanpassingen die opkomen als gevolg van veranderende wetgeving, vallen echter binnen de daarvoor opgestelde reguliere financiële kaders. In de EAUT zijn de kosten voor aanpassing van de informatievoorziening geraamd op een (eenmalig) bedrag van 127.000 euro.

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering een toelichting te geven op de achtergrond van de wijziging van beide Europese richtlijnen. Deze leden vragen in dat licht in welke zin de harmonisatie moet worden gezien tegen de achtergrond van de huidige situatie. Ook de leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen hierover, mede in het licht van de grote toestroom van vluchtelingen. De leden van de GroenLinks-fractie hebben in dit verband enkele vragen over de ambitie van de regering inzake verdere harmonisatie.

Met het wegvallen van de controles aan de binnengrenzen tussen de Europese lidstaten viel ook de mogelijkheid weg voor het beperken van reisbewegingen van asielzoekers binnen Europa. Hiermee kreeg het asielrecht onvermijdelijk een Europeesrechtelijke dimensie. Met het Verdrag van Amsterdam (gesloten in 1997, in werking getreden op 1 mei 1999) kreeg de EG bevoegdheden voor minimale harmonisatie van asielregelgeving, met als doel het tot stand brengen van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). Op basis van deze bevoegdheden werden verschillende verordeningen en richtlijnen vastgesteld, die kunnen worden gerekend tot het GEAS:
- de Dublinverordening,
- de Eurodac-verordening,
- de Kwalificatierichtlijn,
- de Procedurerichtlijn,
- de Opvangrichtlijn.

Het implementatiewetsvoorstel ziet op twee van deze richtlijnen: de herziene Procedurerichtlijn en de herziene Opvangrichtlijn. De richtlijnen stellen de gemeenschappelijke normen die binnen de Europese Unie gelden voor een zorgvuldige en efficiënte behandeling van asielverzoeken en voor de opvang van asielzoekers. Deze normen gelden ongeacht de aantallen asielverzoeken in een lidstaat. Wel kan op grond van artikel 31, derde lid, van de Procedurerichtlijn de beslistermijn van zes maanden met ten hoogste negen maanden worden verlengd wanneer een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden.
Nederland heeft bij de ontwikkeling van het GEAS steeds aangegeven dat het uiteindelijke doel zou moeten zijn dat een vergelijkbaar asielverzoek in alle lidstaten tot dezelfde uitkomst leidt. Met betrekking tot de Procedure-

richtlijn en de Opvangrichtlijn heeft harmonisatie betrekking op het meer op één lijn brengen van de procedurele waarborgen en waarborgen voor opvang binnen de Europese lidstaten. De richtlijnen bevatten verplichtingen voor de lidstaten inzake de toepassing van procedurele waarborgen en waarborgen voor opvang, die verder gaan dan de minimale harmonisatie die door de oorspronkelijke richtlijnen is bewerkstelligd. Tegelijkertijd ligt het in het karakter en de inhoud van de richtlijnen dat geen volledige harmonisatie is beoogd. Indien dat zou zijn beoogd, zou het voor de hand hebben gelegen om verordeningen tot stand te brengen.
Nederland heeft steeds het belang onderstreept van de noodzaak tot tijdige en correcte implementatie van de tweede fase van het GEAS en de verdere convergentie van het asielbeleid en de praktijk, met daarbij een rol voor het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO). Voor wat betreft de verdere convergentie van beleid en praktijk ziet Nederland als belangrijke stappen verdergaande praktische samenwerking, het toewerken naar Europese ambtsberichten en gezamenlijke beleidsbeoordeling daarvan en gezamenlijke inzet op de externe dimensie van het asielbeleid. Verdergaande praktische samenwerking krijgt onder andere vorm door het delen van best practices door de diensten die de gemeenschappelijke regels dienen uit te voeren. Het EASO speelt hierin een cruciale coördinerende rol. Ook heeft het EASO een belangrijke rol bij het opleiden van asielambtenaren en het verzamelen van informatie over herkomstlanden. Voorts heeft het EASO een start gemaakt met het opstellen van rapporten met betrekking tot herkomstlanden. Nederland heeft eerder het initiatief genomen om parallel aan de activiteiten binnen het EASO nauwer te gaan samenwerken met Noorwegen, Zweden en België in het kader van het opstellen van gemeenschappelijke ambtsberichten. Voor wat betreft de externe dimensie is het van belang om te investeren in transitlanden en landen van herkomst, mede om de onderliggende oorzaken van gemengde migratie en illegale immigratie tegen te gaan. Het zou dan bijvoorbeeld moeten gaan om capaciteitsversterking voor wat betreft vluchtelingenbescherming, grensbewaking, bestrijding van illegale immigratie en een gezamenlijke aanpak voor gedwongen terugkeer.

De leden van de CDA-fractie vragen of het hier vanuit Nederlands oogpunt een verscherping of een versoepeling van het beleid betreft. Wanneer het antwoord genuanceerd is, kan de regering dan toelichten op welke onderdelen sprake is van een verscherping, respectievelijk versoepeling? Ook de leden van de VVD-fractie vragen hiernaar.

De richtlijnen hebben in eerste instantie betrekking op het bieden van procedurele waarborgen en waarborgen in de opvang aan degenen die internationale bescherming vragen. In die zin strekken de verplichtingen uit de richtlijnen verder dan hun rechtsvoorgangers. Er wordt immers verdergaande harmonisatie beoogd. De richtlijnen zien echter niet op de inhoudelijke voorwaarden waaronder internationale bescherming wordt verleend. In die zin is het onmogelijk om te duiden of er sprake is van een verscherping of versoepeling van beleid. Op het punt van de procedurele waarborgen en de waarborgen uit de Opvangrichtlijn is er materieel sprake van een grote mate van overlap tussen het stelsel uit de richtlijnen en de bestaande wet- en regelgeving. Hoewel het wetsvoorstel in de sfeer van de formele bevoegdheden, zoals de nieuwe afdoeningsgronden, de grensprocedure en de nieuwe wettelijke gronden voor inbewaringstelling, de nodige veranderingen voorstelt, is er materieel sprake van een hoge mate van continuïteit. De invloed hiervan op het aantal toe- of afwijzingen van asielaanvragen is naar verwachting gering. Noch bij het wetsvoorstel als geheel, noch bij de verschillende onderdelen kan derhalve gesproken

worden van een verscherping of versoepeling. Er is geen sprake van een «nationale kop» op de richtlijnen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten op welke wijze en op welke punten gebruik is gemaakt van eventuele discretionaire bevoegdheid in de implementatie van de richtlijnen.

Artikel 4 van de Opvangrichtlijn en artikel 5 van de Procedurerichtlijn bieden de ruimte om gunstiger bepalingen inzake de opvangvoorzieningen respectievelijk de procedure vast te stellen en te handhaven. In het onderhavige wetsvoorstel is hier geen gebruik van gemaakt.
Over de budgettaire consequenties van de geopolitieke omstandigheden voor de vreemdelingenketen en de rechtspraak, waar de leden van de VVD-fractie naar vragen, is niet met zekerheid iets te zeggen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten wat de stand van zaken is met betrekking tot het voorkomen van asielinstroom binnen Europa op de wijze waarop die zich de laatste maanden manifesteert, of de besluiten ook enig effect sorteren en de inzet van de regering op dit punt. Ook de leden van de VVD-fractie hebben gewezen op de toename van de instroom. Zij stellen dat deze de sociale en politieke stabiliteit in Nederland en Europa dreigt aan te tasten en wijzen erop dat het volgens de Nationale Veiligheidsstrategie gaat om vitale belangen die alleen al om deze reden extra aandacht behoeven.

Mede naar aanleiding van de hoge instroom van asielzoekers heeft de Europese Commissie op 13 mei jongstleden de mededeling «een Europese Migratieagenda» gepubliceerd. Een belangrijk deel daarvan is gericht op het voorkomen van humanitaire tragedies door het nemen van onmiddellijke maatregelen. Bij brief van 26 mei jongstleden (Kamerstukken II 2014/15, 22 112, nr. 1968) heeft het kabinet zijn appreciatie van de plannen gegeven. Het kabinet staat positief tegenover de geïntegreerde aanpak die de Europese Migratieagenda volgt, waarbij versterkte inzet op grensbewaking en ontwikkeling van asielbeleid wordt gecombineerd met capaciteitsopbouw in en samenwerking met derde landen om niet alleen de migratiestromen het hoofd te bieden maar ook de grondoorzaken daarvan te adresseren.

De leden van de VVD-fractie geven aan, gelet op de ongecontroleerde vluchtelingenstromen en de consequenties voor de sociale en politieke stabiliteit in Europa en Nederland, van mening te zijn dat de bestaande procedures om de echte asielzoekers uit deze stromen te filteren moeten worden aangepast. Zij achten het bestaande instrumentarium niet meer geschikt en vragen of de regering zich hiervan bewust is en bereid is om de bestaande procedures opnieuw te bezien, te beoordelen op hun geschiktheid en zo nodig te herzien.

Het kabinet acht de huidige asielprocedures toereikend voor een snelle en zorgvuldige beoordeling van de gegrondheid van asielverzoeken, ook in de huidige omstandigheden van verhoogde instroom. Een belangrijk deel van de maatregelen die de voornoemde Europese Migratieagenda voorstelt is gericht op het beperken van de instroom door het nemen van onmiddellijke maatregelen, en het volgen van een geïntegreerde aanpak waarbij instrumenten van zowel intern als extern beleid worden gecombineerd. Specifiek wat asielprocedures betreft, is de Commissie voornemens om, in samenwerking met de lidstaten en het EASO, nadere richtsnoeren uit te werken om de normen voor de asielprocedures te verbeteren. Het kabinet zal dergelijke voorstellen op haar merites beoordelen maar ziet richtsnoeren overwegend als een geschikte manier om het gebruik van de huidige procedures binnen de EU te optimaliseren

en met name nader te harmoniseren, gelet op de aanzienlijke verschillen die nog altijd tussen Lidstaten bestaan in de toepassing van die procedures. Ook blikt de Commissie in de Agenda vooruit naar de volgende stappen en stelt ze voor om een brede discussie te starten over de toekomst van het GEAS, onder meer over de gemeenschappelijke asielprocedure. Het kabinet beschouwt deze aankomende discussie als een goede gelegenheid om de duurzaamheid en bestendigheid van asielprocedures in Europa nader te evalueren.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat in de media in toenemende mate de suggestie wordt gewekt dat de migratiestromen waar we nu mee worden geconfronteerd, gebruikt worden door IS en andere extremistische groeperingen om hun «handlangers» EU binnen te krijgen met de opdracht om zich als een soort vijfde colonne te vestigen in de Europese landen. IS ontkent dit niet. Deze leden vragen of de regering dit gevaar onderkent, hoe ernstig deze ontwikkeling is en of onze procedures en onze diensten erop zijn ingericht om deze «handlangers» uit de eerder genoemde ongecontroleerde migratiestromen te filteren.

Nederland en de EU nemen deze ontwikkelingen zeer serieus en zijn alert op signalen voor mogelijk misbruik van de vluchtelingenstroom door terroristen of andere jihadistische organisaties naar het Europees grensgebied. De Europese Unie heeft hiervoor de nodige maatregelen getroffen om signalen van betrokkenheid bij terrorisme en jihadisme tijdig in het grenstoezicht te detecteren, waaronder intensivering van het grenstoezicht aan de Schengenbuitengrenzen op basis van gezamenlijk opgestelde risico-indicatoren. De samenwerking met derde landen en Europese agentschappen is ook van groot belang. Bij brief van 31 oktober 2014 (kenmerk 29 754, nr 269) is de Tweede Kamer geïnformeerd dat er binnen de vreemdelingenketen een meldstructuur bestaat voor signalen dat een vreemdeling mogelijk een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.
Om ervoor te zorgen dat relevante signalen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bereiken wordt continu geïnvesteerd in het bevorderen van het veiligheidsbewustzijn (awareness) van medewerkers van IND, COA en DT&V. In de interne communicatie wordt de meldstructuur voor signalen van betrokkenheid bij terrorisme, radicalisering en jihadisme nadrukkelijk onder de aandacht gebracht. Ook wordt steeds bezien of werkprocessen en ketensamenwerking nog voldoende aansluiten op nieuwe ontwikkelingen of verder kunnen worden geoptimaliseerd.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe realistisch de wettelijke termijn voor de behandeling van het beroep door de rechtbank is nu het desbetreffende wetsvoorstel eveneens een volledig en ex nunc onderzoek van de rechter vraagt. Zij vragen zich af of de kwaliteit van de rechtspraak niet in het gedrang komt als de wet de rechter vraagt zowel vollediger te toetsen als sneller recht te spreken. Ook de Rvdr heeft immers in zijn advies naar voren gebracht dat de wettelijke termijn van vier weken niet realistisch is, nu het wetsvoorstel leidt tot een verzwaring van de toets door de rechter in eerste aanleg. Ook de leden van de VVD-fractie vragen hiernaar.

Het advies van de Rvdr had betrekking op het wetsvoorstel zoals dit in consultatie is gegaan. In dit wetsvoorstel was nog een algemene termijn opgenomen van vier weken voor alle asielzaken, met een mogelijkheid tot verlenging tot twaalf weken. Mede naar aanleiding van het advies van de Rvdr is het voorstel op dit punt gewijzigd. In artikel 83b van het wetsvoorstel, zoals dit thans voorligt, is de termijn voor afdoening van de zaak in beroep gekoppeld aan de afdoeningswijze en afdoeningsgrond. Wanneer de zaak is afgedaan in de algemene asielprocedure, of is

afgedaan op een van de gronden, opgenomen in het derde lid, geldt een termijn van vier weken. Wanneer dat niet het geval is, geldt een termijn van 23 weken. De termijnen sluiten op deze wijze nauw aan bij de bestaande normen voor doorlooptijden, waarbij na een afdoening in de algemene asielprocedure ook binnen vier weken uitspraak wordt gedaan. Gelet hierop acht ik deze termijn niet onrealistisch. De Rvdr heeft hierover opnieuw geadviseerd en niet geconstateerd dat deze invulling niet realistisch is, maar bij deze gelegenheid wel aangegeven dat dit tot een verzwaring van de werklast leidt. Deze verzwaring van de werklast is tot uitdrukking gekomen in de uiteindelijke claim van de Rvdr, die ook is gehonoreerd.

De rechterlijke macht is, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, zelf verantwoordelijk voor haar eigen deskundigheid en informatievoorziening. De meeste informatie zal in voorliggende zaken naar verwachting worden aangedragen door de IND en de advocatuur. Zoals ik eerder heb aangegeven, zie ik het wel als mijn verantwoordelijkheid om de financiële randvoorwaarden hiervoor te realiseren en heb ik deze verantwoordelijkheid ook genomen. Ik heb geen signalen dat de rechter onvoldoende toegerust zou zijn om een volledig ex nunc onderzoek, binnen de hierboven geschetste bandbreedte, te verrichten.

De leden van de CDA-fractie vragen of een overzicht van de inspanningen van EU-lidstaten inzake ex nunc onderzoek en de geloofwaardigheidsbeoordeling inmiddels beschikbaar is.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie in de Tweede Kamer is een vragenlijst rondgestuurd via het Europees Migratienetwerk (EMN). Van de 19 lidstaten die hebben gereageerd, hebben vrijwel alle lidstaten aangegeven reeds een volle toets in beroep te kennen en in die zin geen intensivering van het onderzoek te verwachten. De marginale toets met betrekking tot de geloofwaardigheid van het asielrelaas zoals we die in Nederland tot op heden kennen, lijkt daarmee in Europese vergelijking een uitzondering op de regel. Enkele lidstaten geven aan dat de invoering van een ex nunc beoordeling (mogelijk) tot aanpassingen noopt.
Ik heb geen overzicht van de wijze waarop andere lidstaten de motivering van de beslissing op asielverzoeken hebben vormgegeven. Tijdens de diverse internationale bijeenkomsten op ambtelijk niveau is echter gebleken dat andere lidstaten de positieve overtuigingskrachttoets, zoals die in Nederland voor 1 januari 2015 werd gehanteerd, niet terugvonden in hun eigen toetsingssystematiek.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat niet in behandeling nemen van een aanvraag van een Dublinclaimant dwingend is. Zij vragen hoe zij dit moeten zien tegen de achtergrond van de huidige discussie over de verdeling over de lidstaten van grote aantallen asielzoekers die via het zuiden en zuidoosten van Europa binnenkomen.

De afwijzing is inderdaad dwingend. Tegen de achtergrond van de grote aantallen asielzoekers die via het zuiden en zuidoosten Europa binnenkomen heeft de Commissie een voorstel gedaan. In dit voorstel voor een noodmechanisme voor herplaatsing wordt in wezen voorgesteld om op een andere wijze vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor het behandelen van het asielverzoek. Ik verwijs hiervoor naar mijn brief van 9 juni jl. aan de Tweede Kamer betreffende de kabinetsappreciatie van de Commissievoorstellen over herplaatsen en hervestiging (Kamerstukken II 2014/15, 22 112, nr. 1975). Het mechanisme vormt in die zin een uitzondering op de Dublinprocedure. De Dublinverordening blijft van toepassing

op asielzoekers die onder de herplaatsingsregeling vallen, behoudens de bepalingen inzake het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat. De verantwoordelijke lidstaat zal worden aangewezen in de herplaatsingsregeling. Dit is voorgesteld door de Commissie ter voorkoming van secundaire migratiestromen.
Anders dan de leden van de CDA-fractie lijken te vooronderstellen, gaat het thans niet om een discretionaire bevoegdheid. De huidige wet gaat bij Dublinclaimanten uit van een zogenaamde dwingende afwijzingsgrond. Er is dus geen sprake van een discretionaire bevoegdheid. Wel is het zo dat de Dublinverordening zelf een discretionaire bepaling kent in artikel 17, op grond waarvan lidstaten, ondanks dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor behandeling van het asielverzoek, kunnen besluiten het asielverzoek te behandelen.

De leden van de D66-fractie lezen in het verslag van het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer dat de Staatssecretaris zich bereid heeft getoond een scan te laten uitvoeren om in kaart te brengen of en zo ja, in hoeverre, sprake is van stapelwetgeving bij de implementatie van de twee richtlijnen. Graag worden deze leden, indien een dergelijke scan inmiddels is uitgevoerd, op de hoogte gebracht van de resultaten.

Een korte scan levert het volgende beeld op. In het Nederlandse vreemdelingenrecht is een aantal onderwerpen sterk bepaald door regelgeving vanuit Europa, bijvoorbeeld als het gaat om gezinshereniging, studie, de asielprocedure en de gronden waarop asiel moet worden verleend. Het vreemdelingenrecht kent daarnaast onderwerpen die nationaal zijn vormgegeven. Daarbij kan worden gedacht aan de invulling van het wezenlijk Nederlands belang in artikel 13 van de Vw 2000. Dit vormt de grondslag voor onder andere het nationale beleid ten aanzien van kennismigranten, vermogende vreemdelingen of start-ups. Veel zaken zijn ook niet geregeld in richtlijnen, zoals de regels over toezicht. Er is dus vaak sprake van een nationale afweging. EU-regelgeving staat het de lidstaten in voorkomende gevallen toe om gunstiger normen te introduceren of te handhaven. Zo laat bijvoorbeeld artikel 13 van de richtlijn langdurig ingezetenen (richtlijn 2003/109/EG) toe om, naast de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, de nationale verblijfsvergunning asiel en regulier voor onbepaalde tijd te handhaven.
De term «stapelwetgeving» geeft in mijn ogen ten onrechte het beeld dat het zou gaan om nationale regelgeving die overbodig is ten opzichte van de bestaande Europeesrechtelijke kaders. Dit doet geen recht aan de werkelijkheid: de Europeesrechtelijke kaders zijn op zichzelf onvoldoende om een werkend vreemdelingenbeleid op te baseren. Naar hun aard behoeven richtlijnen implementatie. Voor zover er sprake is van procedurele bepalingen of toelatingsgronden die niet verplichtend voortvloeien uit Europese regelgeving, dienen ze specifiek Nederlandse belangen.

De leden van de SP-fractie en de GroenLinks-fractie hebben enkele vragen over wat de regering precies bedoelt met het begrip «kwade trouw» in de zin van artikel 30b, eerste lid, onder d, van het wetsvoorstel.

Op de voet van artikel 30b, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000 kan een aanvraag worden afgewezen als kennelijk ongegrond indien de vreemdeling waarschijnlijk, te kwader trouw, een identiteits- of reisdocument dat ertoe kon bijdragen dat zijn identiteit of nationaliteit werd vastgesteld, heeft vernietigd of zich daarvan heeft ontdaan. Anders dan de leden van de SP-fractie menen, kan niet slechts worden aangenomen dat sprake is van «kwade trouw» indien het document verdwijnt op het moment dat de asielzoeker zich in Nederland bevindt en niet langer onder invloed staat van de smokkelaar. Immers, niet in alle situaties waarin de asielzoeker onder invloed staat van de smokkelaar, zal er sprake zijn van

zodanige dwang dat de vreemdeling geen andere keuze heeft dan het document af te geven aan de reisagent. Het in die situatie afgeven of laten verdwijnen van het document voor aankomst in Nederland kan de vreemdeling wel degelijk worden aangerekend. Het is dus niet zo dat alleen in de situatie waarin sprake is van fysieke dwang, kan worden aangenomen dat geen sprake is van «kwade trouw». Ook in geval van intimidatie of dreiging met (fysiek) geweld dan wel in de situatie dat om andere redenen geconcludeerd moet worden dat de vreemdeling geen andere keuze had dan het document aan de reisagent af te staan, kan dit het geval zijn. De verklaringen die de vreemdeling hierover aflegt zullen geloofwaardig moeten zijn.
De wijze waarop invulling gegeven gaat worden aan het EU-rechtelijke begrip «kwade trouw» is zeker niet te stringent. De wijze waarop uitleg wordt gegeven aan dit begrip sluit aan bij het algemeen spraakgebruik waarin slechts gesproken kan worden van «kwade trouw» indien er sprake is van een vorm van opzettelijk handelen waarbij de vreemdeling het oogmerk heeft zichzelf in een gunstiger positie te brengen, bijvoorbeeld door te verhullen wie hij werkelijk is, teneinde zijn kans op een verblijfsvergunning te vergroten, dan wel om terugkeer naar het land van herkomst bij voorbaat te bemoeilijken. In de situatie waarin de vreemdeling zijn paspoort moet inleveren bij de mensensmokkelaar in ruil voor valse reisdocumenten om op die manier Nederland te bereiken, ben ik met de leden van de SP-fractie van mening dat moeilijk gezegd kan worden dat er sprake is van «kwade trouw» omdat dit de enige manier is om in Nederland te geraken. Van de vreemdeling mag wel verwacht worden dat hij tegenover de Nederlandse autoriteiten, van wie hij toch de bescherming inroept, open kaart speelt en meteen aangeeft hoe de vork in de steel zit. Ook wanneer de mensensmokkelaar de asielzoeker dwingt de reisdocumenten af te geven en vervolgens weigert deze na beëindiging van de reis te retourneren, zal doorgaans geen sprake zijn van «kwade trouw». Dit kan anders zijn indien bijvoorbeeld uit de verklaringen van de asielzoeker blijkt dat hij ook geen poging heeft gedaan om deze documenten terug te krijgen omdat hij hiermee in een betere positie wilde geraken.
De gegronde redenen voor het ontbreken van documenten, waarvan de considerans rept, zullen veelal zien op omstandigheden rond het verlies van documenten waarop de vreemdeling weinig tot geen invloed heeft gehad en die in het licht van zijn situatie verklaarbaar en begrijpelijk zijn.

De leden van de SP-fractie en de PvdA-fractie vragen wat de regering verstaat onder het criterium kennelijk inconsequente en tegenstrijdige en kennelijk valse of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen zoals bedoeld in artikel 30b, eerste lid, onder e, van het wetsvoorstel.

Artikel 30b, eerste lid, onder e, van de Vw 2000 bestaat uit drie onderdelen:
- het verstrekken van kennelijk tegenstrijdige en inconsequente verklaringen;
- het verstrekken van kennelijk valse verklaringen; of
- het verstrekken van duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen die strijdig zijn met voldoende geverifieerde informatie over het land van herkomst.

Bij tegenstrijdige en inconsequente verklaringen gaat het bijvoorbeeld om verklaringen waarin betrokkene zichzelf tegenspreekt of wisselende verklaringen aflegt. Bij valse verklaringen gaat het om verklaringen die aantoonbaar onjuist zijn. Bij duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen die strijdig zijn met voldoende geverifieerde informatie over het land van herkomst, gaat het om verklaringen waarvan duidelijk is dat die niet kloppen met informatie uit openbare bronnen.

Het gaat hierbij om duidelijke vormen van ongeloofwaardigheid, waarvan in redelijkheid kan worden aangenomen dat hierover geen twijfel bestaat en waardoor de verklaringen alle overtuigingskracht wordt ontnomen. Niet iedere tegenstrijdigheid zal als zodanig kwalificeren. Een tegenstrijdigheid op een detail van het relaas valt hier uiteraard niet onder. Indien hierdoor een deel van het asielrelaas ongeloofwaardig is geacht, maar een ander (relevant) deel desondanks wel geloofwaardig is, kan deze grond niet toegepast worden.

De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen over de verhouding tussen artikel 4:6 van de Awb en artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn wanneer de asielzoeker buiten zijn toedoen niet in staat was in de eerste procedure verklaringen of bewijsstukken in te dienen. Deze leden denken hierbij in het bijzonder aan die gevallen waarbij door traumatische gebeurtenissen asielzoekers in de eerste procedure geen melding hebben gemaakt van deze feiten.

Artikel 32, zesde lid, van de oorspronkelijke Procedurerichtlijn wijkt in essentie niet af van artikel 40, vierde lid, van de herziene Procedurerichtlijn. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in een uitspraak van 28 juni 2012 in zaak nr. 201113489/1/V4, www.raadvanstate.nl, geoordeeld dat, voor zover de vreemdeling betoogt dat de tekst van de Procedurerichtlijn ertoe noopt dat bij een opvolgend asielverzoek alle feiten en omstandigheden die nog niet eerder aan de orde zijn geweest of die een hij nog niet eerder heeft aangevoerd bij de inhoudelijke beoordeling van dat asielverzoek moeten worden betrokken, ongeacht of deze in de eerdere procedure hadden kunnen worden ingebracht, dit geen steun vindt in de tekst noch in de considerans van de Procedurerichtlijn. Bovendien wees de Afdeling bestuursrechtspraak er in de uitspraak op dat ook in het kader van de toets op grond van artikel 4:6 van de Awb een vreemdeling aannemelijk kan maken dat hij, alhoewel het feit dateert van voor de besluitvorming op de eerdere aanvraag, deze desalniettemin niet eerder kon inbrengen dan bij gelegenheid van een opvolgende aanvraag. Bij de beoordeling of sprake is van nieuwe elementen of bevindingen wordt altijd gekeken naar de individuele omstandigheden. Ook wanneer een element eerder had kunnen worden ingebracht, zal er dus een inhoudelijk onderzoek plaatsvinden naar dit element. Het toepassen van artikel 4:6 van de Awb dan wel het toepassen van een grond voor niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid is nimmer een verplichting voor het bestuur. Wanneer er sprake is van traumatische gebeurtenissen die hebben geleid tot het niet melden van feiten die grond kunnen zijn voor verlening van een vergunning blijven deze uiteraard niet op grond van het feit dat zij eerder gemeld hadden kunnen worden buiten beoordeling.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat het niet op de weg van de Afdeling bestuursrechtspraak hoort te liggen om adviezen te geven over wetsvoorstellen die zij als hoogste rechter zelf moet toepassen.

Deze opvatting deel ik niet. Net zozeer als het wenselijk is om via adviesaanvragen aan de Rvdr de gerechten te betrekken bij regelgeving op het terrein van de rechtspleging (zie art. 95, eerste lid, Wet RO) en in voorkomend geval de Hoge Raad om advies te vragen (zie art. 74 Wet RO), is het ook wenselijk om de Afdeling bestuursrechtspraak te consulteren over regelgeving die haar raakt in haar taakuitoefening. De Afdeling bestuursrechtspraak is als hoogste bestuursrechter in het vreemdelingenrecht mede verantwoordelijk voor de juiste rechtstoepassing en de rechtseenheid. Artikel 83a van het wetsvoorstel ziet weliswaar in eerste instantie op de rechter in eerste aanleg, maar de voorgestelde wijzigingen

in toetsing van beschikkingen door de rechtbanken werken onvermijdelijk door in de beoordeling in hoger beroep door de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit is ook zichtbaar in de extra kosten die door de Afdeling bestuursrechtspraak gemaakt zullen worden bij afdoening in hoger beroep.

De leden van de SP-fractie vragen welke maatregelen de regering als noodzakelijk ziet om de harmonisatie ook in de praktijk te laten lukken, en welke stappen zij hiertoe zet.

Voor harmonisatie van regelgeving kan ik uiteraard alleen verantwoordelijkheid nemen voor de Nederlandse situatie. Het is aan de overige lidstaten zelf om hun praktijk in overeenstemming te brengen met de richtlijnen. Elders ben ik reeds ingegaan op mijn inzet in Europees verband inzake verdere harmonisatie.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen erop dat het wetsvoorstel vier nieuwe vormen van afdoening van een asielaanvraag introduceert: een aanvraag wordt niet in behandeling genomen, een aanvraag wordt niet-ontvankelijk verklaard of kennelijk ongegrond verklaard of een aanvraag wordt buiten behandeling gesteld. Zij vragen of de regering uiteen kan zetten wat de rechtsgevolgen zijn van deze vormen van afdoening, waarin ze onderling van elkaar verschillen en waarin ze verschillen van een afwijzing van de asielaanvraag op grond van artikel 31 Vw 2000. Voorts vragen zij of de regering ook per afdoening kan toelichten waarom ze hiervoor gekozen heeft, ook in het licht van de keuze gemaakt bij de Vw 2000 om de niet-ontvankelijkheid en kennelijk ongegrondheid te schrappen.

De Procedurerichtlijn verbindt aan de verschillende afdoeningsgronden verschillende rechtsgevolgen. Zo mag alleen op een asielverzoek in een grensprocedure worden beslist wanneer er sprake is van een aanvraag die niet in behandeling wordt genomen, niet-ontvankelijk wordt verklaard of kennelijk ongegrond wordt verklaard. Ook het niet verlenen van schorsende werking aan beroep is aan deze afdoeningsgronden gebonden. In dat licht biedt het overnemen van het stelsel van de richtlijn voordelen in het kader van het effectief en efficiënt inrichten van asielprocedures en de rechtsbescherming in asielzaken. Daarnaast kan een betere aansluiting bij de richtlijn voorkomen dat er onduidelijkheid zou ontstaan over de vraag of Nederland de richtlijn volledig en juist heeft geïmplementeerd. De keuze om niet-ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid bij de invoering van de Vw 2000 te laten vallen was een volledig nationale afweging. In de memorie van toelichting bij de oorspronkelijke Vw 2000 wordt weinig inhoudelijke argumentatie gegeven. De artikelsgewijze toelichting bij artikel 28 en 29 in de memorie van toelichting volstaat met de constatering dat de genoemde afdoeningsgronden niet meer terugkomen en deels opgenomen worden als imperatieve afwijzingsgronden en deels terugkomen als (niet-limitatieve) omstandigheden die bij de aanvraag betrokken worden. Zoals hierboven aangegeven komt het opnieuw opnemen van deze afdoeningsgronden voort uit de rechtsgevolgen die de Procedurerichtlijn verbindt aan deze afdoeningsgronden. Deze Europeesrechtelijke context was nog niet aan de orde bij de afschaffing van deze afdoeningsgronden bij de totstandkoming van de Vw 2000.
Afwijzing op grond van het bestaande artikel 31, tweede lid, van de Vw 2000 is niet langer aan de orde. Hiervoor verwijs ik tevens naar de beantwoording van de vragen over de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling.
Het buiten behandeling stellen van een asielaanvraag vloeit voort uit artikel 28 van de Procedurerichtlijn. Indien de aanvraag buiten behan-

deling is gesteld, kan op een later moment door de vreemdeling een nieuwe aanvraag worden ingediend.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben enkele vragen over de criteria en regels die de regering gaat vastleggen voor de toepassing van het beleid inzake veilige derde landen. Het lid van de OSF-fractie sluit zich bij deze vraag aan.

De voorschriften inzake veilige derde landen, bedoeld in artikel 38, tweede lid, van de Procedurerichtlijn zullen worden opgenomen in het Voorschrift Vreemdelingen 2000. Het betreft onder meer de bepaling dat de beoordeling of een derde land een veilig derde land is, dient te stoelen op een reeks informatiebronnen, zoals informatie uit andere lidstaten, het EASO, de UNHCR, de Raad van Europa of andere relevante internationale organisaties, en dat de situatie in derde landen die zijn aangemerkt als veilige derde landen regelmatig opnieuw wordt onderzocht. Voorts zal in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 worden vastgelegd dat de verklaringen van de vreemdeling over zijn veiligheid in het derde land, of over zijn band met het derde land zullen worden betrokken bij de beoordeling van het asielverzoek. Bij de beoordeling of sprake is van een band met het derde land worden alle relevante feiten en omstandigheden betrokken, waaronder, indien van toepassing, de aard, duur en omstandigheden van het eerder verblijf. Voor wat betreft de duur van het eerder verblijf zal in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 worden opgenomen dat eerder verblijf in ieder geval wordt aangenomen indien uit objectieve feiten of omstandigheden blijkt dat de vreemdeling in het land van herkomst niet de intentie had om naar Nederland te reizen. Dat is in overeenstemming met het thans gevoerde beleid.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff